

Vergaderjaar 2010–2011

32 124

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2010

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

De publieke sector, in het bijzonder het openbaar bestuur, staat op arbeidsmarktgebied voor een dubbele uitdaging: een vergrijzend personeelsbestand en taakstellingen als gevolg van bezuinigingen.

De gevolgen van de vergrijzing en de financiële crisis vormden de aanleiding voor de sociale partners van de overheid- en onderwijssectoren en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een toekomstverkenning naar de arbeidsmarkt in de publieke sector uit te voeren. In april 2010 is daarover het rapport «*De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de onderwijs- en overheidssectoren*» gepubliceerd. Dit is door mijn ambtsvoorganger aangeboden aan de Tweede Kamer (TK 2009–2010, 32 124, nr. 10). Hierbij zend ik u vanuit mijn hoedanigheid van coördinerend minister voor de arbeidszaken in de publieke sector de kabinetsreactie op het rapport «De grote uittocht». Ik geef hiermee invulling aan mijn toezegging aan de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken om in het voorjaar van 2011 te komen met een reactie op dit rapport (TK 2010–2011, 32 500 VII, nr. 5). Verderop in deze brief ga ik in op de toezegging van mijn ambtsvoorganger per brief (TK 2009–2010, 32 124, nr. 20) om naar aanleiding van het SER-advies «Werk maken van baan-baan mobiliteit» te bezien of er voor ouder overheidspersoneel nog nadere maatregelen nodig zijn ten aanzien van hun arbeidsmobiliteit.

De publieke sector staat voor grote uitdagingen. Dit kabinet staat voor de opgave om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Om te voorkomen dat toekomstige generaties op moeten draaien voor de rekening, zijn bezuinigingen noodzakelijk. Het kabinet neemt maatregelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aanzienlijk te verbeteren, en komt daarmee tot 18 miljard euro aan besparingen in 2015. Naast deze financiële uitdaging staat de publieke sector – net als andere sectoren –

ook voor uitdagingen op de arbeidsmarkt. Vanaf dit jaar gaat de babyboomgeneratie met pensioen. Tegelijkertijd dienen zich in de toekomst steeds minder jongeren zich aan op de arbeidsmarkt. De verwachting is dat nog dit decennium de groei van de beroepsbevolking afvlakt en vanaf 2020 de beroepsbevolking voor het eerst in decennia zal gaan krimpen. Het effect van de vergrijzing is voelbaar op de hele arbeidsmarkt. De overheid- en onderwijssectoren (m.u.v. Defensie) zijn gemiddeld genomen in sterkere mate vergrijsd dan de marktsector, en hebben relatief veel vraag naar hoger opgeleiden. In een krappere arbeidsmarkt wordt dit personeel naar verwachting schaarser met als gevolg grotere concurrentie tussen werkgevers.

Krappere arbeidsmarkt

De combinatie tussen een krappere wordende arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing met krappere budgettaire kaders vraagt om strategisch opereren. De knelpunten op de arbeidsmarkt in de publieke sector worden sterk beïnvloed door de mate van economische groei en zijn afhankelijk van een visie op de omvang en rol van de overheid. Politieke keuzes over de omvang en financiële ruimte voor sectoren beïnvloeden de toekomstige arbeidsvraag en daarmee de impact van de vergrijzing. Voor de overheid maakt het kabinet een duidelijke keuze: de compacte overheid. Het kabinet gelooft in een overheid die alleen doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de burgers. Decentraal waar het kan, centraal waar het moet. Het doel is een goedkopere, kleinere en slimmere overheid te realiseren zonder kwaliteitsverlies. Goede dienstverlening aan de burger staat centraal. De compacte overheid is een andere overheid, die meer overlaat aan mensen zelf, minder regeldruk kent, een efficiëntere en slimmere bedrijfsvoering heeft en meer ruimte biedt aan professionals. Op deze manier wil het kabinet met het oog op een krappere wordende arbeidsmarkt als overheid een kleiner beroep doen op het beschikbare personeel. Bij de realisatie van een compacte overheid is begonnen met de Rijksdienst. Over de maatregelen ten behoeve van de compacte Rijksdienst is de Tweede Kamer op 14 februari jl. per brief geïnformeerd.¹

Grote uittocht

Het kabinet onderschrijft de analyse van het rapport «De grote uittocht» op hoofdlijnen. Volgens het kabinet is de omvang van toekomstige tekorten echter met enige onzekerheid omgeven. Niemand kan precies de toekomst voorspellen. In het rapport is deze onzekerheid in beeld gebracht door te werken met vier toekomstscenario's. In alle scenario's blijft het echter een uitdaging om tegenover het vertrek van personeel voldoende nieuw personeel met de juiste kwalificaties terug te krijgen. Bovendien moet hierbij oog zijn voor sectorale, individuele en regionale verschillen. De publieke sector is geen eenheid maar kent een enorme diversiteit in publieke taken en organisaties die deze uitvoeren. De mate van bezuinigingen verschilt sterk per sector, maar varieert ook tussen organisaties binnen sectoren. Daarnaast verschilt de samenstelling van het personeelsbestand (qua leeftijd, opleidingsniveau, man-vrouw verhouding etc.) per sector en per individuele werkgever. Tot slot spelen ook regionale verschillen in de economische ontwikkeling, de bevolkings-samenstelling en de spreiding van overheidsdiensten een rol bij de mate van arbeidsmarkt knelpunten van overheidswerkgevers.

Dreigende mismatch in het openbaar bestuur

Het kabinet is van mening dat de belangrijkste uitdaging voor het openbaar bestuur kwalitatief van aard is. De bezuinigingen zullen leiden tot boventaligheid van personeel. Op termijn zal daartegenover ook

¹ Tk 2010–2011, 31 490, nr. 54.

schaarste aan personeel ontstaan. Veel medewerkers bij rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gaan de komende jaren met pensioen. Overschotten en tekorten sluiten niet op elkaar aan in de tijd, waardoor de mismatch tussen vraag en aanbod van personeel toeneemt. Tegelijkertijd verandert het werken bij de overheid, en dat moet ook. De noodzakelijke vernieuwing betekent dat andere vaardigheden van medewerkers worden gevraagd dan in het verleden. De aangekondigde decentralisatie van overheidstaken vergroot de opgave van een goede match tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Het vraagstuk uit zich meer dan voorheen in het krijgen van de juiste mensen met de juiste vaardigheden op de juiste plek.

Dit wordt belemmerd door de gemiddeld lagere externe mobiliteit van overheidspersoneel en de bestaande verkokering op de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur¹. Het gevaar dreigt dat door beperkte doorstroommogelijkheden voor werknemers en geringe flexibiliteit van organisaties verstarring optreedt. Burgers en werknemers dienen hiervan niet de negatieve gevolgen te ondervinden.

Uitwerking van de oplossingen: kabinet en sociale partners

Om de publieke dienstverlening te kunnen waarborgen, is het belangrijk dat de overheid erin slaagt om ook in de toekomst over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Om dit te realiseren zijn zowel het kabinet als sociale partners aan zet.

In de eerste plaats is hierbij landelijk arbeidsmarktbeleid van belang. Voor het kabinet is langer doorwerken hierbij essentieel. Dit is nodig om het financiële draagvlak onder de AOW voor de toekomst veilig te stellen en om het personeelstekort te beperken. Het pensioenakkoord van 10 juni jl. bevat maatregelen met betrekking tot de AOW-leeftijd, het aanvullend pensioen en duurzame inzetbaarheid. In de brief over het Vitaliteitspakket, u op 4 juli 2011 aangeboden door mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, informeert het kabinet de kamer over de maatregelen die in dit kader worden getroffen. De publieke sectoren zullen de uitkomsten van het pensioenakkoord en de maatregelen in het kader van duurzame inzetbaarheid ook moeten doorvertalen en implementeren. Langer doorwerken vraagt bovendien om een andere blik op carrièrepatronen, rekening houdend met de verschillende levensfasen en het werkvermogen van mensen. Af en toe een stapje terug doen, moet mogelijk zijn. Dit vergt een mentaliteitsverandering bij werkgevers en werknemers. Mensen moeten met plezier en in goede gezondheid de eindstreep kunnen halen. Mobiliteit en een leven lang leren bevorderen dat. In de brief over het Vitaliteitspakket reageert het kabinet ook op het SER-advies over baan-baan mobiliteit. Specifiek voor de publieke sector vraagt het kabinet sociale partners in de overheidssectoren om de mogelijkheden van het implementeren van Erkenning van Verworven Competenties (EVC's) en het inrichten van een brancheservicepunt te verkennen. EVC's kunnen mobiliteit van ouderen bevorderen omdat zij vaak jarenlange werkervaring hebben opgebouwd in een ander veld dan de oorspronkelijke opleiding. Het inrichten van een brancheservicepunt kan volgens de SER de intersectorale mobiliteit stimuleren.

In het kader van de vergrijzing blijft ook het mobiliseren van onbenut arbeidspotentieel en het verhogen van arbeidsparticipatie in Nederland (vrouwen met kleine deeltijdbanen, allochtonen, inactieven, arbeidsgehandicapten) onverminderd van belang. Relevant in dit kader is de beslissing van het kabinet om bij aanbestedingen van werken en diensten gebruik te maken van «social return». Social return is het maken van een

¹ Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2010 (TK 2010, 32 124, nr. 21).

afpraak in aanbestedingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen. Rijksbreed is afgesproken «social return» per 1 juli 2011 toe te passen¹.

Het bieden van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden in brede zin is voor alle werkgevers van belang om het juiste personeel te trekken. Dit geldt dus ook voor publieke werkgevers, die daarbij voldoende wervingskracht moeten hebben ten opzichte van de markt. De wervingskracht van de publieke sector en de markt op lange termijn is niet beperkt tot het beloningsaspect, maar moet ruimer bezien worden. In het regeerakkoord heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om het ambtenarenrecht gelijk te trekken met arbeidsrecht. Daarover is inmiddels een initiatief wetsontwerp ingediend. Het kabinet komt hierover binnenkort met een standpunt.

Het kabinet roept sociale partners in de publieke sector op in CAO's afspraken te maken over langdurige inzetbaarheid, scholing, mobiliteit, het combineren van werk en privé/zorg en flexibele arbeidsvoorwaarden.

Openbaar Bestuur: naar een open, flexibele en moderne arbeidsmarkt

De bezuinigingen enerzijds, en de veranderende dynamiek op de arbeidsmarkt anderzijds vragen om een andere visie op werken in het openbaar bestuur. Het toekomstperspectief is een open, flexibele en moderne arbeidsmarkt. Een open arbeidsmarkt draagt bij aan een kleinere, goedkopere en betere overheid door betere samenwerking tussen werkgevers voor efficiënte en doelmatige dienstverlening, meer uitwisseling van personeel en vernieuwing en innovatie van werkprocessen en dienstverlening (door het delen van kennis).

Een open arbeidsmarkt vraagt om modernisering van de overheidsorganisatie. Op dit moment passen overheidsorganisaties zich niet op soepele wijze aan op veranderende politieke prioriteiten en arbeidsmarktontwikkelingen. In tegenstelling tot het verleden gaat het in het openbaar bestuur bij mobiliteit en de overstap naar een andere baan niet langer om een kleine groep, die grotendeels vrijwillig mobiel is. Het gaat als gevolg van bezuinigingen om gedwongen mobiliteit van een veel grotere groep. Voorkomen moet worden dat deze mensen zonder werk komen te zitten. Juist nu overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt naast elkaar voorkomen loont het om te investeren in regionale van-werk-naar-werk arrangementen (bijv. detachingsconstructies, omscholingsregelingen etc.). Schotten binnen en tussen publieke sectoren, en tussen de publieke en private sector moeten hiervoor worden opgeheven. Transparantie op de arbeidsmarkt is van belang. De focus moet worden verschoven van baan zekerheid naar werk zekerheid.

In de toekomst zou werk echter anders georganiseerd kunnen en moeten worden, zodat grootschalige van-werk-naar-werk trajecten overbodig worden. Door flexibilisering van de arbeidsinzet verbetert het aanpassingsvermogen van organisaties en wordt bovendien tegemoet gekomen aan de veranderende behoeften van werkenden. «De baan voor het leven» verdwijnt en werkgevers moeten zich veel meer dan vroeger inspannen om talenten te binden en boeien. Dit kan door vernieuwende arbeidsrelaties aan te gaan (bijv. zzp'ers of hybride arbeidsrelaties: een vaste baan in combinatie met een eigen bedrijf of bijvoorbeeld lesgeven) en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden (ontwikkelmogelijkheden en combineren van werk/privé). Daarnaast blijft ook duurzame inzetbaarheid van (ouder) personeel via scholing, gezondheid en mobiliteitsbeleid om aandacht vragen. Tot slot groeit tegen de achtergrond van arbeidsmarkt-krapte en bezuinigingen het belang van productiviteitsverhoging.

¹ TK 2011–32501; 29 544, nr. 12.

Duurzame innovatie van werkprocessen is van belang om goede dienstverlening te blijven bieden en om ervoor te zorgen dat de werkdruk voor professionals niet te veel toeneemt. Professionaliteit van werknemers moet hierbij de ruimte krijgen die zij verdient.

Het is van belang deze beweging naar een open arbeidsmarkt in gang te zetten voor het openbaar bestuur als geheel. Individuele organisaties kunnen de dreigende problematiek en mismatch tussen vraag en aanbod niet alleen te lijf: betere samenwerking van (individuele) werkgevers binnen en buiten het openbaar bestuur, vooral op regionaal niveau, is nodig.

Voor het openbaar bestuur wordt hiervoor het programma «Beter Werken in het Openbaar Bestuur» opgezet. Ik wil met dit programma aansluiten en voortbouwen op bestaande initiatieven in het openbaar bestuur, met respect voor de autonomie van andere bestuurslagen. Partners in het veld (bijvoorbeeld individuele werkgevers) zullen zelf de omslag moeten maken en veranderingen in hun organisaties doorvoeren. Van mijn kant wil ik onderzoeken hoe de hobbels uit de praktijk zich verhouden tot de kaderstellende verantwoordelijkheden (stelsels, regelgeving, financieringsarrangementen etc.) waar het kabinet op aanspreekbaar is. Bovendien zal ik de boodschap uitdragen dat nietsdoen geen optie is.

Om tot dit open arbeidsmarktbeleid te komen zoek ik de samenwerking met partners uit het openbaar bestuur, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, A&O Fondsen en individuele organisaties. Hierbij wil ik komen tot een gezamenlijk plan van aanpak voor goed werkgeverschap en het bevorderen van arbeidsmobiliteit en uitwisseling tussen werkgevers en sectoren. Mijn inzet hierbij is om de samenwerking te zoeken op de volgende drie lijnen:

1. *Op de korte termijn: Oplossen van acute problematiek van boventaligheid en bevorderen van arbeidsmobiliteit.* Dit gebeurt door te werken aan van-werk-naar-werk-arrangementen en -netwerken om baantransities te vergemakkelijken. BZK wil partners helpen in het aanreiken van kennis en ervaringen over wat werkt en wat niet werkt, hinderlijke regels aan de kaak stellen en belemmeringen opheffen, het ondersteunen van pilotregio's in het ontwikkelen van deze trajecten en netwerken, en het bevorderen van transparantie op de arbeidsmarkt (vacatures).

In deze programmalijn wordt aangehaakt op bestaande initiatieven en arbeidsmarktnetwerken, zoals Empower Limburg waarin diverse werkgevers werken aan een gezamenlijk strategisch HRM-beleid. Een ander voorbeeld is het samenwerkingsverband IGOM waarin ruim 30 overheidsorganisaties in Zuid-Limburg samenwerken ter bevordering van de in-, door- en uitstroom van ambtenaren. Andere samenwerkingsverbanden voor gemeenten zijn onder andere: «Werken in Fryslân, Netwerkstad Twente, Mobiliteitsplatform Zuid-Holland. Er kan ook geleerd worden van de resultaten van de 9 experimenten uit het experiment «Van werk naar werk» van het ministerie van SZW.

2. *Voor de lange termijn: voorkomen toekomstige tekorten en flexibiliseren arbeidsinzet in het openbaar bestuur.* Een toekomstbestendige overheid vraagt om het vinden, volgen en verleiden van talenten en aandacht voor duurzame inzetbaarheid van personeel. Kortom, aantrekkelijk en modern werkgeverschap, voor alle generaties werkenden. Dit vraagt van overheidsorganisaties een strategische visie op de benodigde kennis en vaardigheden en de inzet en ontwikkeling van hun personeel. Het vraagt ook om werkgevers die in regionaal verband samenwerken. In dit kader worden goede voorbeelden verspreid en

worden nieuwe concepten op het gebied van arbeidsrelaties ontwikkeld. Het gaat dan onder meer om het (door)ontwikkelen van modellen voor strategische personeelsplanning, regionale leerarrangementen, dynamische dienstverbanden en hybride arbeidsrelaties. Relevant hierbij is het gezamenlijke manifest van AWWN, CNV Vakmensen, FNV Bondgenoten en De Unie voor nieuwe arbeidsverhoudingen.

Er bestaan in het openbaar bestuur tal van goede voorbeelden die in deze programmajijn verder worden ontwikkeld en verspreid. Enkele goede voorbeelden zijn:

- Regionale arbeidsmarktnetwerken waarin geëxperimenteerd wordt met uitwisseling tussen flexpools in de publieke sector (zie bijvoorbeeld www.samenwerkenaanmobiliteit.nl)
- Overheden die experimenteren met marktplaatsen voor zelfstandig professionals en bedrijven uit het MKB (zie bijvoorbeeld UWV, gemeente Meppel, Provincie Drenthe).
- Traineeships van verschillende overheden die samenwerken (zie bijvoorbeeld www.interbestuurlijketrainees.nl)
- Samenwerking en uitwisseling tussen overheidspools voor project-, programma- en interim-management, waardoor wordt bespaard op externe inhuur.
- Topmanagers uit overheden die over en weer kennis delen (zie bijvoorbeeld www.over-loop.nl)

3. *Verhogen van arbeidsproductiviteit van overheidsorganisaties en het creëren van ruimte voor de professional.* Het verbeteren van werkprocessen, andere managementstijlen en het verminderen van administratieve lasten voor professionals maakt werken bij de overheid aantrekkelijker en draagt bij aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Diverse gemeenten, ministeries, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties zijn al heel innovatief bezig. Voorbeelden zijn het programma Digitale Werkomgeving Rijk (DWR), een rijksbrede gedigitaliseerde omgeving die Het Nieuwe Werken faciliteert en mogelijk maakt. Waterschap Rivierenland is er d.m.v. sociale innovatie in geslaagd de doorlooptijd van vergunningsaanvragen te verminderen van zes naar twee weken en de gemeente 's-Hertogenbosch heeft een nieuw personeelsbeleid ingevoerd gebaseerd op vertrouwen. Er kan echter meer van elkaar worden geleerd. Verbeteringen kunnen beter en systematischer worden opgespoord en verspreid: kennisdisseminatie door praktijkdeskundigen en ambassadeurs is hierbij van belang. Dit pleit ook hier voor het opzetten van experimenten (right to challenge), het verspreiden van best practices en het aanbieden van een benchmarkinstrument. Ook kan gedacht worden aan het inbouwen van duurzame financiële prikkels in de begrotingssystematiek (naar het voorbeeld van enkele andere OESO-landen) voor productiviteitsverbetering.

Om deze inzet te bespreken met partijen in het openbaar bestuur en te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak, wil ik in 2011 een bestuursconferentie organiseren.

In de Trendnota Arbeidszaken Overheid zal ik u nader over de invulling van dit programma berichten. Hieronder ga ik in op de sector Rijk, waar ik zelf sectorwerkgever ben. Voor de publieke sectoren waarvoor mijn collega's van Veiligheid & Justitie, Onderwijs, Defensie verantwoordelijk zijn, wordt voor ondernomen en te ondernemen acties t.a.v. arbeidsmarkt-knelpunten verwezen naar eerder aan u toegezonden beleidsbrieven (Actieplan LeerKracht, TK 2007–2008, 27 923, nr. 45; beleidsbrief Defensie, TK 2010–2011, 32 733, nr. 1). De bijlage bevat hierop een korte toelichting.¹ In de overige publieke sectoren Gemeenten, Provincies, Waterschappen en de andere onderwijssectoren (ook wel niet-kabinetssectoren genoemd)

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zijn de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen gedecentraliseerd en ligt die verantwoordelijkheid primair bij de eigen besturen en werkgevers van individuele organisaties.

Specifiek voor de *Rijksdienst* is door de werkgever Rijk en de vakbonden een Kwaliteitsagenda opgesteld die grote overeenkomsten vertoont met de oplossingsrichtingen die in «De grote uittocht» zijn benoemd. Op basis van deze Kwaliteitsagenda voeren vakbonden en departementen gezamenlijk projecten uit op terreinen als leeftijdsbewust personeelsbeleid, gevarieerd personeelsbestand, gezonde medewerkers en professionele ruimte voor medewerkers. Meer over deze kwaliteitsagenda kunt u lezen in het Sociaal Jaarverslag Rijk 2010 dat 12 mei 2011 naar de Tweede Kamer is gezonden.¹

Departementen werken ook gezamenlijk aan een transparantere interne arbeidsmarkt binnen het Rijk. Zo wordt op dit moment het functiegebouw Rijk bij de departementen geïmplementeerd. Hiermee zijn de circa 30 000 functiebeschrijvingen teruggebracht binnen het rijk teruggebracht tot 52 functieprofielen. Deze nieuwe functiebeschrijvingen vormen de basis voor de vernieuwing van het HR-instrumentarium binnen het Rijk. Zij kunnen gebruikt worden bij functioneringsgesprekken, het formuleren van loopbaanpaden en leerlijnen, en werving en selectie, maar ook bij externe inhuur. Bovendien werken de departementen ondertussen aan een gezamenlijke methodiek voor strategische personeelsplanning waardoor plannen van onderdelen met elkaar vergeleken kunnen worden.

Tevens wordt er gewerkt aan het Rijk als één administratieve werkgever. Door arbeidsvoorwaarden en rechtpositie te standaardiseren en harmoniseren wordt de overstap van het ene organisatieonderdeel naar het andere organisatieonderdeel vereenvoudigd.

Tot slot wil het Rijk ook ten tijde van de inkrimping – conform ook de motie Schouw c.s.² van uw Kamer en Hachchi/Koopmans³ zorg dragen voor behoud van jonge ambtenaren. Daartoe heb ik bij de CAO-onderhandelingen ook voorgesteld om met het oog op behoud van jonge ambtenaren af te stappen van het beginsel «last in, first out». Zoals gemeld in mijn brief van 19 april jl.⁴ loopt dit overleg nog en kan ik u over de uitkomsten nog niet informeren. De traineeprogramma's binnen het rijk worden voortgezet. Wel zal daarbij soms sprake zijn van een kleiner aantal functies.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ TK 2010–2011, 32 501, nr. 14, zie ook www.sociaaljaarverslag.nl

² TK 2010–2011, 32 500 VII, nr. 31.

³ TK 2010–2011, 31 490, nr. 56.

⁴ TK 2010–2011, 32 500 VII, nr. 101.